

山西省职业教育差异化生均拨款比较研究

■胡波

探索建立基于专业大类的职业教育差异化生均拨款制度是深化现代职业教育体系改革的重要内容。浙江、福建、河南、湖南、四川和云南等6个省先后部署开展了基于专业大类的职业教育差异化生均拨款制度试点,将中职(含技工学校)、高职和职业本科等公办职业学校纳入改革范围,开展专业大类生均培养成本核算和调整完善专业大类差异化生均拨款制度。为推动完善我省职业教育差异化生均拨款制度,在综合对比研究和借鉴福建、浙江两省职业教育差异化生均拨款改革情况基础上,结合我省实际对我省职业教育生均拨款改革工作进行了研究。

一、福建、浙江与山西在办学规模和办学水平上的两大差异

(一) 规模总量和结构差异

1. 规模总量差异。从中职和高职院校数量来看,福建省两职院校合计253所,在校生102.6万人,校均学生4054人;浙江省406所,在校生125万人,校均学生7186人。山西两职院校462所,在校生80.6万人,校均学

生2087人;我省院校比福建、浙江分别多209所、56所,校均学生仅为福建省的43%、浙江省的57%。

2. 规模结构差异。一是中职教育差异。福建省中职学校204所,在校生52.8万人,校均学生2587人;浙江357所,在校生70.7万人,校均学生1980人;山西中职学校413所,在校生41.6万人,校均学生1008人。山西学校比福建多209所、比浙江多56所,但学生总数比福建少11.2万人,比浙江少29.1万人,校均学生仅为福建的39%、浙江的51%。二是高职教育差异。福建、浙江、山西三省的高职院校均为49所,在校生依次为49.8万人、54.4万人和39万人,校均学生为10159人、11096人和7953人。按照教育部每百万人一所高职院校的布局规划,福建4188万人口,应为42所实际49所。浙江6577万人,应为66所实际49所。我省3481万人口,应为35所实际49所。与闽、浙两省相比,我省近年深化高职院校合并重组改革,但是学校多、规模小的问题仍较突出。

(二) 办学水平差异

以国家“双高”学校(高水平高职院校和专业群建设学校)建设数量为例,教育部和财政部于2019年-2023年实施了第一轮国家双高建设计划,涵盖全国29个省197所高职院校,包括高水平建设学校56所、高水平专业群学校141所;闽、浙两省双高校情况为:福建省有5所双高学校,包括1所高水平学校和4所高水平专业群学校;浙江省有13所双高学校,包括6所高水平学校和9所高水平专业群学校。

与两省相比,我省双高学校从数量和水平上有一定差距。数量方面,我省4所双高学校,包括1所高水平学校和3所高水平专业群学校,比福建少1所、比浙江少9所;水平方面,福建有2所高水平专业群学校、浙江有4所高水平建设学校均为市属高校,而我省双高学校全部为省属学校,且大都在省会城市,无市属学校。

二、福建、浙江与山西在财政投入上的两大差异

(一) 投入总量的差异

2023年,福建省一般公共预算职业教育支出106.4亿元,按102.6万学生总数计算,年生均支出1.04万元,职业教育占教育支出的比例为8.5%;浙江省一般公共预算职业教育支出215亿元,按125万学生总数计算,年生均支出1.72万元,职业教育占教育支出的比例为9.1%。

与两省相比,我省一般公共预算职业教育支出100.5亿元,总规模低于福建、浙江两省,按80.6万学生总数计算,年生均支出1.25万元,高于福建0.21万元、低于浙江0.37万元;职业教育占教育支出的比例为11%,高于福建2.5个百分点、浙江1.9个百分点。数据表明,我省职业教育财政投入稳步提高,呈现与先进省份差距逐步缩小的趋势。

(二) 生均拨款制度的差异

两省生均培养成本核算水平均较高,其中福建省高职、中职和技校成本呈现梯次分布特点,超过1.5万元以上;浙江省高职、中职和技校均在2万元以上。

在生均培养成本核算基础上,结合财力状况,两省进一步完善了专业大类差异化生均拨款制度,主要做法是:合理确定某一专业大类(某档)生均拨款标准(综合定额标准或公用经费定额标准),并以此作为生均拨款基本标准,再通过折算成不同调节系数,确定其他专业大类(其他档)的生均拨款标准,同一档的若干专业适用于同一生均拨款标准。

两省试点的三点相同之处:一是职业院校生均拨款改革范围均为基本支出,即人员支出和公用经费支出(据了解,其他4个试点省改革范围全部

是基本支出领域)。二是对专业大类进行了分类分档。将国家颁布的19个职业教育专业大类按照专业相近、在校人数及办学基础等因素划分为5-6档。三是省级统筹、分级实施。省级负责确定全省统一的分档分类和专业调节系数的指导性意见,市县按照“两个不低于”(高职生均拨款不低于1.2万元、中职生均不低于现有拨款水平)要求,结合全省统一的分类分档和调节系数,自主确定生均拨款基础标准。

三点不同之处:一是拨款范围有所不同。福建省高职学校实行基本支出生均拨款制度、中职学校实行公用经费生均拨款制度;浙江省高职和中职院校全部实行人员经费+公用经费的基本支出生均拨款。二是生均拨款基础标准有所不同。福建省属职业院校包括高职、中职均建立生均拨款基础标准,浙江省属高职院校也以建立相应生均拨款基础标准,市县属职业学校自主确定生均拨款基础标准。三是调节系数范围有所不同。福建省和浙江省分别设置专业大类调节系数,系数调节范围有所不同。

与两省相比,我省生均拨款改革稍显滞后:一是未开展全省职业教育生均培养成本核算改革试点工作。二是现有生均拨款制度需根据财政部改革意见进一步优化调整。我省生均拨款通过定额方式调整各专业大类拨款标准,未折算成调节系数,施策的灵活度有待提升。三是中职、技工学校未实行专业大类生均拨款改革,仅省属中职学校实行了公用经费定额生均拨款制度。

三、借鉴学习的经验做法

(一) 分级分步稳妥实施,推进成本核算全覆盖

福建省生均培养成本核算工作依托福州大学,采取省、市县各级公办职业学校上下合作、协同攻关模式,积极稳妥推进各级各类职业学校成本核算工作全覆盖,通过充分调研、梳理摸底、指南设计、数据采集核实及模型试算等五个阶段,以点带面、分级、分校开展专业大类培养成本的归集分摊、核实校验及核算分析,保障了数据真实完整、有效准确。浙江省依托浙江财经大学,创新“12345”工作法高质量推进成本核算工作,实施统一规则、两条路线、3种路径、4道审核及5个维度等举措,实现全部公办职业院校在不同办学层次、办学层级、专业大类及培养周期的生均培养成本核算全覆盖。

(二) 完善和创新专业大类成本费用负担机制

科学合理分摊办学成本费用事关生均培养成本核算工作质量,福建省采取突出专业大类属性的成本分摊做法,将工资福利费、商品和服务费用、对个人和家庭补助费用、固定资产折旧费用及无形资产摊销等五项成本费用,根据办学实际和服务对象,划分为“大类专属”、“大类共用”“服务全校”,其中“大类专属”直接计入各专业大类,“大类共用”和“服务全校”按照相关因素分摊计入各专业大类。采用创新运用重置成本法、实习实训学时数等办法,对沿海地区和内陆山区房屋价值等不同固定资产进行合理有效分摊,提高了成本核算数据的精准性。浙江省采取高职、中职和技工学校等不同办学层次的教学

业务量差异,对高职双肩挑人员采取平均工作量法,中职和技校采取课时数、实际工作量法进行合理分摊,较好兼顾生均培养成本核算差异性,提高了成本核算适应性。

(三) 突出办学和产业导向,合理运用调节系数

福建省根据办学专业和产业政策,运用调节系数,引导生均拨款标准向相关专业和倾斜,如“一老一小”等民生紧缺领域专业、农林水矿油等艰苦行业专业、先进制造和新兴产业相关专业等通过较高系数给予引导扶持,对公共管理服务、新闻传播、旅游、财经商贸等社会需求饱和和专业相应调减系数。浙江省统筹产业规划、布局、结构等因素,通过细分专业的政策导向系数,加大产业发展人才需求引导作用,新设办学水平系数,对国家双高学校给予较高系数支持引导。

四、我省完善职业教育差异化生均拨款制度的思路举措

(一) 积极研究全省职业院校生均培养成本核算工作

按照职业教育生均拨款制度改革

精神,积极研究我省职业学校生均培养成本核算改革,做好前期调研、情况梳理、计划制定及分工协同等工作,依托财经研究中心,并吸纳财务管理和办学水平较高的相关高校,具体做好成本核算范围口径、报表设计、填报规则、数据采集核实、模型测算、差异调整及人员培训等工作;协同教育、人社等主管部门共同部署、分级实施,通过省级统筹、上下联动、协同配合,完成好生均培养成本核算改革工作。

(二) 适时完善修订生均拨款制度体系

根据专业大类生均培养成本核算结果,按照兼顾公平、积极稳妥、务实高效原则,折算设置调节系数,调整省属高职专业大类生均拨款制度;会同教育、人社主管部门制定出台印发省属中职和技工学校专业大类生均拨款改革指导意见,建立健全基于专业大类的差异化生均拨款体系,指导市县有序稳妥开展专业大类生均拨款制度改革。

(三) 深化生均拨款调节系数改革

引导构建以产业为导向的人才培养办学机制,结合人才培养、专业设置、产业政策及财力水平,发挥好生均拨款制度的引导激励效应,研究建立以专业大类、产业转型、数字经济、产教融合、就业匹配及政策扶持为导向的调节系数,进一步优化生均拨款制度的适应性、引导性和激励性,为全省经济社会高质量发展提供高质量的职业技能人才支撑。

(四) 探索建立生均拨款绩效评价机制

结合高职学校、中职学校和技工学校等不同教育类型、办学层次和专业特点和生均拨款改革实施情况,探索生均拨款差异性绩效评价指标体系,逐步研究建立增值性、贡献性、突破性、持续性等绩效评价指标,对不同专业大类的生均拨款标准、调节系数进行合理动态调整,对产教深度融合、改革成效大、办学水平高、就业率高、“双师型”教师占比高、资金使用效益好的学校或专业大类给予绩效奖励。■

作者单位:山西省财政厅
责任编辑:韩婷

